

KÖNYVJELZŐ

ESEMÉNYEK ÉS VÁLTOZÁSOK

A helyi átmeneti szakasz első lépései Kelet-Közép-Európában

Péteri Gábor (szerk.)

Events and changes: the first steps of local transition in East-Central Europe

"Local democracy and innovation" Project

Budapest, 1991. 219 o.

Az olvasó elé egy néhány íves könyv került tele fontos eseményekkel, információkkal, elemzésekkel. Témája három kelet-közép-európai országban — Cseh és Szlovák Köztársaságban, Lengyelországban és Magyarországon — lezajlott (lezajló), helyi szinten történő politikai átalakulás.

Az elemzést négy nemzeti csoport végezte, mert Csehországnak és Szlovákiának két egy mástól független kutatócsapata volt. A kötetben 14 szerző szerepel egy-egy, de esetenként kettő vagy három írással. A kutatást a „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány támogatásával valósították meg. Az Alapítvány a norvég kormány kelet-európai kormányprogramja, és a norvég alkalmazott társadalom-tudomány kutatói tanácsa segítségével működik. Norvégiának azt a törekvését, hogy segítse a kelet-közép-európai országok kutatóit, és lehetővé tegye írásaik angol nyelvű publikálását, már eleve eredménynek tartom. Bevezetőjében a norvég fél (Harald Baldersheim) azt írja, „hogyan a felmérés középpontjában a helyi hatalom reformjainak megfigyelése és összehasonlítása áll, különös tekintettel a demokratikus helyi kormányzási intézmények kiépítésére és működésére Kelet-Közép-Európában.

A kutatás magja az említett négy ország, de a felmérést úgy szervezték meg, hogy a részt-

vevők megtalálják az adott kutatási területen működő nemzetközi hálózatba való bekapcsolódás lehető legszélesebb lehetőségét (8. o.). A kutatást megelőző találkozáson az alábbi fő kérdéseket fogalmazták meg: melyek a helyi választásokon való részvételi arány közötti különbségek okai; milyen a helyi pártrendszer és önkormányzat (ez utóbbiak bevétele és kiadása); milyen a helyi önkormányzatok által létesített döntések, cselekvések és szolgáltatások sorrendje; mit tesznek a helyi gazdaság növekedéséért; hogyan erősödnek meg az elit pozíciók?

A szerkesztő (Péteri Gábor) mint szerző, jól szerepel e kötetben, mert érdekes írásokkal számol be a magyar valóságról, de mint szerkesztő, nem tudott haladéktalanul eleget tenni feladatának. Leginkább azt kifogásolom, hogy a feltett kérdésekre olykor nagyon eltérő mélységben kísérelték meg a választást a négy országban.

A tanulmányok elolvasása után megtudtam a fő statisztikai adatokat arról, hogy hányan vettek részt (a parlamenti és helyhatósági) választásokon; milyen a választási rendszer; az egyes pártok hogyan szerepeltek; milyen az egyes országok településhálózata, továbbá, milyen volt az elmúlt szocialista rendszerben és most, illetve a közeljövőben, milyen lesz az

egy-egy országok közigazgatási beosztása. Az önkormányzatok finanszírozási reformjáról már csak Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban olvashattam különálló, érdekes tanulmányokat, és hasonlíthattam össze e két országot. Csehországról és Szlovákiáról viszont már csak elvétve találhatók a könyvben ilyen utalások. Ezzel szemben azonban a fenti két országra elkészült egy-egy olyan tanulmány, amelyben a szerzők a kis városok és falvak sajátosságait mutatják be. Ilyen témájú, különálló tanulmányok viszont nem jelentek meg Magyarországról és Lengyelországról, ami nemcsak a négy ország összehasonlítása szempontjából lett volna fontos, hanem azért, mert — ahogy ez a kötetből is egyértelműen kitűnik — a nagyvárosokban és főleg a fővárosokban szinte minden másképp alakult a helyi választások alkalmával, mint vidéken.

A szerkesztő a „Hasonlóságok és különbségek a helyi folyamatokban” című bevezetőjében kiemeli, hogy a helyhatósági választások Cseh és Szlovák Köztársaságban és Magyarországon 1990 őszén, Lengyelországban az év májusában voltak. (A szerzők a kéziratokat 1991. márciusában adták le.) A parlamenti választásokat követően a helyhatósági választások fontos elemei voltak a nemzeti és helyi politikai átalakulásnak, mert megmutatták a választások utáni első fél év politikai légkörét és a helyi elitben beállt változásokat. A politikai légkörnek a vizsgált térség országaiban két közös jellemzője van.

1. A helyhatósági választásokon a parlamenti választásokhoz viszonyítva lecsökkent a szavazópolgárok részvételi aránya, ami a szerző szerint az átalakulási folyamat, valamint a gazdasági és politikai intézményekben felbukkanó problémák következménye. A szavazópolgárok legnagyobb részvételi arányát Cseh és Szlovák Köztársaságban jegyezték fel. Ott a parlamenti választásokon teljes

(97%), de a helyhatósági választásokon is magas (74%) volt a szavazók részvételi aránya.

2. A parlamenti győztes pártok a helyhatósági választásokon elveszítettek néhány szavazatot. Így a Polgári Fórum a szavazatok 36, a Szlovák Kormányzó Koalíció 50, a szolidaritással kapcsolatos mozgalmak 49%-ot szereztek meg — derül ki a többi íráskor összegzése révén. De míg ezek az arányok biztosították a kormányzópártok hatalmát önkormányzati szinten, addig Magyarországon a parlamenti liberális ellenzék 40%-os győzelme — a kormánykoalíció 34%-val szemben — a helyi hatalom megszerzését is biztosította.

A függetlenekre leadott szavazati arány viszont eltérő volt a vizsgált országokban. Legkisebb arányt e téren Szlovákiában, legnagyobb pedig Magyarországon mutattak ki, ami a könyv szerkesztője szerint a helyi vezetés folyamatosságát, és a pártokból való kiábrándultságot mutatja Magyarországon.

Michael Illner Csehországról írva kiemeli, hogy a reform célja az állami adminisztrációnak az önkormányzatok területi egységeitől való elválasztása volt. A közigazgatás és adminisztráció addigi három szintjét megszüntették. Egy-egy területi egység szabadon választott városi és nagyobb rurális önkormányzatait a kormány részéről megbízták, hogy alakítsanak regionális irodákat, amelyek állami területi intézményekként működnek. A szerző szerint ez még ideiglenes és nem kiforrott intézmény, amely az 1993-as új adópolitika bevezetésével sokat változhat. Véleménye szerint egyébként a pluralizmus a helyi társadalmi és politikai életben történő bevezetésével, valamint az új gazdaságpolitika térhódításával lehetővé válik a középosztály újjászületése. Ezenkívül a lokális érdekek már most felszínre törtek és a lokalizmus, akár csak a regionalizmus, elterjedtek mint befolyásos politikai mozgalmak.

Péteri Gábor és Pavel Swianiewicz a helyi önkormányzatokat költségvetési nézőpontból mutatják be. Szerkezetét illetően ez a két tanulmány teljesen azonos mind mélységben, mind pedig aszerint, hogy egyazon nézőpontból közelíti meg a vizsgált témát. A szerzők előbb leírják, milyen volt a korábbi költségvetés és milyennek kell lennie az új szabályozók alapján. Elolvasásuk után az olvasó nemcsak a két ország helyi tanácsainak (önkormányzatainak) közelmúltbeli és jelenlegi bevételi-kiadási struktúrájával ismerkedhet meg, hanem megtudhatja, milyen a két ország között e téren meglévő hasonlóság és különbség. A magyar szerző rámutat arra, hogy ha megnézzük a költségvetésnek Budapestre és a városokra eső részét, és az ott élő lakosok számát akkor látjuk, hogy arányuk a költségvetésből nagyobb, mint a lakosságból. Ez természetes is, mert a vidéki költségvetés csak a regionális szolgáltatásokat pénzeli. A városokban a fejenkénti költségvetési támogatás 21215 Ft/lakásonként, a falvakban meg 10575 Ft/lakásonként (1990-ben). Kiemeli még, hogy 1986-tól a tanácsok önállósága nőtt, mert az állami támogatások csökkentek. Így tehát 1990-re, vagyis még az önkormányzati törvény meghozatala előtt, a helyzet szinte teljesen megváltozott.

Kicsit többet kívánok foglalkozni a lengyel szerzőtől olvasott tanulmánnyal. Pavel Swianiewicz, akinek három frása is megjelent a könyvben, érdekesítő és talán a kötet legszívnálább írásával lepte meg az olvasót. Az új költségvetés ott 1991-ben lépett életbe, de — cseh kollégájához hasonlóan ő is előrebocsátja, hogy — módosulni fog az új adórendszer bevezetésének függvényében. A szerző három okból kifolyólag tartja fontosnak összehasonlítani az önkormányzatok régi és új finanszírozási rendszerét:

1. Az új helyi hatalmak egyik legnagyobb problémája az, hogy hogyan bírkóz-

zanak meg a reálszocializmus anyagi örökségével.

2. Szellemileg azért fontos összehasonlítani, mert a reálszocializmus szociális öröksége gyakran meghatározza a helyi vezetők által az anyagi problémákra adott válaszokat.

3. Az eredetileg megszületett korlátozott számú tanulmányok azt sugallják, hogy „a helyi pénzügyi döntések az új rendszer alatt profitorientáltak.” (51. o.)

A szerző szerint a helyi pénzügyi rendszer jövője a központi kormányzat gazdaságfilozófiájától függ. Az aggályokról beszélve kiemeli, hogy hiányzik a helyi vezetők azon képessége, hogy megfogalmazzák a racionális pénzügyi politikát. Az önkormányzatoknak ráadásul nem engedélyezték, hogy maguk határozzák meg a helyi adók szintjét. A törvény ugyanis meghatározta az adó felső határát, a mozgástér csak e szintig terjedhet. (Mi több, az állami adókat azzal a feltételezéssel tervezik, hogy a helyi adók minden településen olyan magasak lesznek, mint ami a legmagasabb előíránnyal.) Ezzel kapcsolatban az volt a fő érv, hogy a helyi kormány magas adót fog kivetni, és az veszélyeztetni fogja a makrogazdaságot, és a helyi kormányok tekintélyét a polgárok körében. Összegezve — írja a szerző — azt feltételezték, hogy a helyi kormány nincs felkészülve a függetlenségre. Ezt feltétlenül felül kell vizsgálni, mert a helyi hatalom ezen korlátozása a helyi demokrácia „felnövekedését” fogja megtörni.

A Pénzügyminisztérium tervei szerint 1991-ben az önkormányzati kiadások az összkiadások 11,5%-át teszik ki. A szerző megjegyzi, hogy ez hasonló, mint az előző rendszerben, és Dél-Európában is ehhez közelálló arányt találunk, de Észak-Európában több mint 25%-ot költenek a költségvetésből az önkormányzatra, és a Skandináv államokban még az 50%-ot is meghaladják. Lengyelországban a helyi költségvetés 19%-a származik

az állami támogatásból, és ez 1985-ben 56% volt. A helyi hatalom legnagyobb problémája a költségvetési hiány.

A fenti kimutatások csak pénzügyminisztériumi adatok, amelyekhez a tanulmány írásakor még hiányzott a parlamenti elfogadtatás. A lengyel parlamentben sokan azt tartanák jónak, ha a támogatásokat a gazdagabbaknak adnák. Ez — írja a szerző — a szocialista településpolitikára való válasz, amely — mint köztudott — a helyi kormányok anyagi kiegyenlítődsét tűzte ki célul. A hiánygazdaság fenntartása viszont sokkal nagyobb egyenlőtlenségekhez vezetett, mint azt a településpolitikai irányítói gondolták volna. Ezt a megállapítást még azzal is kiegészíti, hogy 1985 óta átlagosan 10%-kal csökkent a fejenkénti adóbevétel, és a jó adózók a magánszektorban (kivéve a mezőgazdaságot) dolgozók, továbbá a turizmusból hasznot húzó települések lakói.

Az eredményekről beszélve kiemeli, hogy az új rendszerrel nőtt a helyi autonómia. Az előző rendszerben a tartományi vezetők és a helyi adminisztráció gyakorolta a legnagyobb befolyást a költségvetési döntésekre. Most a megválasztott képviselőtestületi tagok döntenek, de mivel nincs pénz, így a döntési lehetőség is kicsi. Ezen túlmenően csökkentek a városok és falvak közötti támogatási különbségek, de e két településtípuson belüli eltérések nőttek, és még további differenciálódás várható, ha bevezetik a személyi jövedelemadót és a vállalkozói nyereségadót.

Pavel Swianiewicz írásából megtudjuk még, hogy a képviselőtestületek létszáma 15–75, a lakosság számától függően. Jelenleg Lengyelországban szó van az adminisztratív beosztások reformjáról is.

1975 óta, mint köztudott, 49 vajdaságból áll az ország. Tanulmánya írásakor azonban úgy tűnt, hogy 10-15 vajdaságra kívánták felosztani a lengyelek az országukat. A szerző ugyanakkor felteszi azt a kérdést is, amit egyébként a kötetben mások is megfogalmaztak, nevezetesen, hogy hol a határ a helyi hatalom és a központi hatalom között. A válasz — írja a szerző — később születik meg, mint feltételeztük, s az nem utolsó sorban a helyi cselekvőképességtől és újításoktól függ majd.

A könyv négy fejezetből áll, és az utolsó fejezet nyolc, a témával kapcsolatos esettanulmányt tartalmaz. A tanulmányok fele magyar szerzőktől származik. A szerkesztőkön kívül a Regionális Kutatások Központjának fiatal kutatói: Pfeil Edit, Lados Mihály és Velkey Gábor tanulmányukban végigkísérték egy-egy település helyi rendszerváltozását. Ennek következtében egy „semleges olvasó” a könyv elolvasása után legtöbbet Magyarországról tudhat meg. Mi magyarok viszont hiányolhatjuk a többi ország arányos részvételét e fejezetben is. Jó volt viszont nyugtázni, hogy a külföldi szerzők is előszeretettel hivatkoznak magyar kollégáikra (Szelényi, Kornai) és mindenféleképp megtudhatjuk, hogy Magyarország a helyi politikai intézményrendszer kiépítésében a másik három ország előtt jár. Településszerkezetét illetően hazánk Szlovákiához, a mostani helyi pártstruktúrákat, és az egész politikai életet illetően meg talán Csehországhoz áll legközelebb.

Végezetül ne feledjük, hogy a szerzők írásai az új politikai intézményekről akkor születtek meg, amikor azok még csak pár hónapja működtek. Dicséret nekik ezért a példás gyorsaságért.

Kovács Teréz